Niveau(x) d'enseignement: 0 Numéro EDUQ : 9570379
Centre d'intérêt: 300

Payeur, Christiane.

Négocier et décider autrement en éducation : quelques expériences syndicales américaines : rapport de la mission CEQ auprès de la NEA du 15 au 17 novembre 1994 / Christiane Payeur. -- [Sainte-Foy] : CEQ, Communications, 1995.
22 p. ; 28 cm.

Code: D10222.

Vedette(s)-secondaire(s): Centrale de l'enseignement du Québec

Descripteur(s): Négociation collective * Décision * Syndicat * Syndicalisme * Participation * Résolution de problème * Succès scolaire

Identificateur(s) de nom: Etats-Unis

Rapport de trois expériences relatives à la négociation raisonnée et à la participation au processus de prise de décision dans l'école émanant d'associations américaines affiliées à la principale organisation syndicale du milieu de l'éducation aux Etats-Unis, la National Education Association. Ces associations sont la Seattle Educational Association, la Wisconsin Educational Association et le Syndicat de l'enseignement de Greece dans l'Etat de New York.

95-70379

Rapport de la mission CEQ
auprès de la NEA
du 15 au 17 novembre 1994

Négocier et Décider AUTREMENT en Éducation

Quelques expériences syndicales américaines

Par Christian Payeur

CEQ

NÉGOCIER ET DÉCIDER AUTREMENT EN ÉDUCATION

Quelques expériences syndicales américaines

Rapport de la mission CEQ auprès de la NEA
du 15 au 17 novembre 1994

Christian Payeur
Janvier 1995

INTRODUCTION

La démarche suivie par la CEQ depuis la signature de l'accord-cadre sur l'organisation du travail, à l'automne 1993, l'a amenée à préciser ses objectifs en regard de la réorganisation du travail et à revoir les approches traditionnelles de la négociation. Du côté de la réorganisation du travail, la participation à la prise de décision s'avère un enjeu clé sur la voie de l'autonomie professionnelle. Pour la négociation, une approche centrée sur la résolution de problèmes se présente comme plus adaptée à la nature des enjeux en cause.

Comme il s'agit là pour nous d'un terrain encore largement inexploré, le Comité exécutif de la CEQ a décidé, en concertation avec les fédérations concernées, d'organiser une mission d'étude auprès de la National Education Association (NEA), principale organisation syndicale du milieu de l'enseignement aux États-Unis. La délégation de la CEQ était composée de personnes associées à différents titres à ce dossier (élues ou agissant comme ressources-conseils), tant au niveau de la Centrale qu'à celui de la FECS et de la FPS, auxquelles se sont jointes des ressources en provenance de deux associations en entente [redacted] (APEP, PACT).

Pourquoi la NEA ? La raison en est fort simple. Depuis une dizaine d'années, le monde de l'éducation aux États-Unis a été l'objet d'un mouvement de réforme qui a vu se développer des approches de l'organisation du travail et de la négociation apparentées d'assez près aux préoccupations actuelles au Québec. En effet, une de ces approches concerne la prise de décision au niveau de l'école (site-based decision-making) et une autre, la négociation par résolution de problèmes (interest-based bargaining ou collaborative approach). Dans un tel contexte, il apparaissait important d'aller puiser à l'expérience de la principale organisation syndicale du milieu de l'éducation aux États-Unis, une organisation qui regroupe plus de 2 millions de membres.

Les rencontres de travail eurent lieu les 15, 16 et 17 novembre 1994 au siège social de la NEA à Washington. Grâce à la collaboration empressée de la NEA, nous avons pu avoir des séances de travail avec des responsables syndicaux reliés à trois expériences concrètes relatives à la négociation raisonnée et à la participation au processus de prise de décision dans l'école. Nous avons notamment rencontré :

- Monsieur Roger Erskine, de la Seattle Education Association, affiliée à la NEA;

- monsieur Hank Krokosky, responsable de la négociation pour l'Association de l'enseignement dans le Wisconsin;

- madame Karen Alexander, présidente du Syndicat de l'enseignement à Greece dans l'État de New-York.

Par la suite, nous avons eu une dernière séance de travail, une séance synthèse, sur les grandes orientations de la NEA en regard de la négociation et de l'organisation du travail avec Arden Shumaker et Jacques Nacson de la NEA. Nous ne prétendons pas sur cette base pouvoir réaliser une analyse complète des réalités abordées. Mais nous revenons riches d'une expérience pratique porteuse d'enseignements nombreux.

L'expérience de la NEA s'avère très instructive. Elle permet de saisir à la fois l'intérêt indéniable d'une démarche visant à renforcer la participation à la prise de décision et à utiliser une approche de négociation fondée sur la résolution de problèmes, tout en nous en montrant les limites et en nous permettant d'en identifier les écueils. Par ailleurs, aucune expérience étrangère, si proche de nous soit-elle, ne peut se transposer point par point à notre situation. Le système d'éducation américain est un système hyper décentralisé qui génère beaucoup d'iniquités et d'inégalités d'une région à une autre. Si on parle de décentralisation en éducation aux États-Unis, il s'agit avant tout d'un mouvement qui va des districts scolaires vers les écoles, et non pas de l'État vers les districts scolaires ou les écoles.

Au Québec, nous partons d'une situation acquise par plus de 25 ans de centralisation, tant dans l'organisation du système scolaire que dans la négociation des conditions de travail. Cette centralisation a en quelque sorte été une condition liée à la recherche d'équité et d'égalité au sein de notre système d'éducation. La négociation nationale est venue appuyer concrètement cette recherche d'égalité et d'équité. Nous voulons maintenant construire l'avenir à partir de ces acquis, mais en corrigeant les méfaits d'une bureaucratisation abusive sur notre autonomie professionnelle, sur la qualité de vie au travail et sur la réussite éducative. Nous voulons aussi dépasser les limites d'une approche traditionnelle de la négociation en optant pour une approche plus susceptible de régler nos problèmes dans le respect de nos intérêts. Voilà pourquoi nous parlons de participation à la prise de décision et de négociation raisonnée. D'ailleurs, on peut difficilement parler de l'une (prise de décision) sans mentionner l'autre (la négociation raisonnée). C'est d'ailleurs un des enseignements de l'expérience syndicale américaine que nous vous invitons à partager avec nous.

PARTIE I

L'initiative syndicale : l'expérience de la Seattle Educational Association (affiliée à la NEA)

La Seattle Educational Association (SEA) offre l'exemple d'une organisation syndicale qui a pris l'initiative d'agir sur l'organisation du travail et de proposer une nouvelle approche de négociation. Qu'est-ce qui l'a motivée ? Comment a-t-elle agi ? Quel bilan fait-on de cette action ?

Le contexte : sauver l'école publique

On peut résumer en quelques mots le contexte à l'origine de l'action de la Seattle Educational Association : « un système d'éducation en déclin dans une ville en déclin ». Du début jusqu'au milieu des années 1980, la ville de Seattle connaît d'importantes difficultés économiques. À l'image de bien d'autres milieux urbains, la ville se dépeuple, le chômage croît. En ce qui concerne les écoles, on parle d'une véritable faillite : abandons scolaires massifs, désertion du système public et multiplication des écoles privées, etc. Bref, l'obligation de faire les choses différemment ne relevait pas d'une pensée philosophique, mais d'une question de survie, tant pour le système public d'éducation que pour le syndicat.

Dès le point de départ, le syndicat établit un lien étroit entre l'état de la communauté et la situation de l'éducation. En bref, l'éducation peut difficilement se développer dans une ville en déclin. Pour sauver l'école publique, il fallait, pour le syndicat, non seulement augmenter la qualité de l'éducation, mais s'assurer d'un appui concret de la communauté et témoigner de son engagement envers la communauté. *Pour prendre l'offensive sur une base syndicale, il ne s'agit pas, selon Roger Erskine, d'avoir toutes les réponses mais plutôt d'initier un processus.*

Le processus de changement s'établit sur le long terme, dans un cadre stratégique ayant un horizon de 5 à 10 ans. Sa vigueur repose sur une vision partagée des objectifs; une vision partagée, non seulement au sein du syndicat, mais avec les autres partenaires de l'éducation. Il faut aussi que la communauté soit saisie de cette vision et qu'elle soit amenée à la partager.

Comment faire partager cette vision ? Le syndicat s'est demandé quels étaient les véritables détenteurs du pouvoir dans la communauté. Traditionnellement, on s'adressait aux politiciens. La NEA et ses syndicats affiliés ont comme pratique d'accompagner certains politiciens tout au long de leur carrière pour s'en faire des alliés fiables. Le lobbying constitue aussi un levier très important de l'action politique de la NEA. Mais les politiciens en ont perdu. Maintenant, les grandes

corporations, les institutions financières, les leaders d'opinion détiennent un pouvoir déterminant dans la communauté. Le véritable pouvoir est davantage diffus. On ne peut plus travailler qu'auprès des seuls politiciens pour faire avancer une vision de l'éducation. Il faut viser l'ensemble de celles et ceux qui détiennent une influence significative, partir de leurs perceptions, de leurs attentes. Il a donc fallu ajouter un autre levier important à l'action politique syndicale en organisant des rencontres avec les différents détenteurs d'influence dans la communauté.

L'autre grande question renvoie aux conditions organisationnelles à se donner au sein même du syndicat pour atteindre ces objectifs. À Seattle, on a identifié trois caractéristiques pour une organisation efficace :

- avoir une grande capacité d'action ou de proposition, plutôt que de se limiter à un rôle réactif;

- développer la profondeur de l'organisation, sa relève en agissant de façon telle à ce que chacun puisse reprendre à son compte les orientations proposées;

- avoir une vision écrite, partagée, réfléchie et surtout crédible.

Le contexte qui a présidé au développement d'une initiative syndicale pour rehausser la qualité de l'éducation et revoir sa gestion est donc marqué par l'extrême précarité dans laquelle se sont retrouvées l'école publique, la communauté et l'organisation syndicale elle-même. Le renouveau est né de la nécessité de briser avec un mouvement de déclin qui apparaissait inéluctable.

La démarche et le projet du syndicat

Mettre la qualité de l'éducation à l'ordre du jour amène à élargir le champ d'action syndicale à l'ensemble de l'institution. Deux grands objectifs de négociation furent établis :

- renforcer les liens entre le syndicat, la direction scolaire et la communauté;

- accroître la réussite des jeunes.

Le projet syndical devait aussi répondre à certaines caractéristiques : il devait avoir un sens, ne pas se limiter à une superstructure vide. Il devait agir concrètement sur le processus de prise de décision pour permettre une large participation. Il devait favoriser le partage de l'information, ingrédient premier de la mobilisation, de l'engagement. Il devait aussi affirmer des valeurs communes et, enfin, favoriser la plus large collaboration possible. Par ailleurs, dans un tel

contexte, l'engagement syndical ne doit pas souffrir de demi-mesures; il faut y aller à fond, développer de nouvelles habiletés. Les exigences pour le travail syndical sont très grandes : au travail syndical traditionnel, on a ajouté à Seattle un travail de conviction de un à un (rencontre individuelle).

Comment s'est concrétisé le tout ? La première étape fut franchie dans la négociation d'un contrat de travail de trois ans prévoyant une place significative dans le processus de décision pour le personnel et les parents. Selon Erskine, la participation à la prise de décision acquiert toute sa crédibilité lorsqu'elle peut porter sur des questions ayant une incidence budgétaire directe. C'est ainsi que dorénavant la préparation du budget se fait de façon conjointe tant au niveau du district ou de la commission scolaire qu'à celui de l'école. Il est important de pouvoir dépenser l'argent différemment. Par exemple, au niveau de l'école, on peut décider de l'utilisation du budget d'investissement technologique.

Les lieux et les modes de participation s'avèrent variés. L'ensemble des catégories de personnels est concerné : enseignantes et enseignants, personnel professionnel et para-professionnel, personnel administratif, surveillantes et surveillants d'élèves. Par exemple, une réserve annuelle de quatre journées sert pour permettre à toutes les catégories de personnels de participer à la prise de décision. Une fois par mois, un comité paritaire se rencontre au niveau de la commission scolaire pour faire le point. Il y a aussi un comité de cinq personnes responsable d'attribuer les sommes provenant d'une enveloppe spéciale pour les milieux présentant des difficultés particulières (pauvreté, mobilité, langue, etc.). On estime que 1 800 des 4 600 membres du syndicat participent à l'un ou l'autre des comités prévus. Cette participation est parfois rémunérée, d'autres fois compensée en temps et très souvent sur une base volontaire et militante. On admet que pour gagner en influence il faut aussi accepter de s'investir, de s'engager.

Une autre étape importante est maintenant en cours : la reconfiguration (reengeneering) de l'organisation scolaire. L'objectif du processus consiste à réduire le nombre de postes au central (la commission scolaire) pour attribuer davantage de ressources aux écoles. On a procédé à l'évaluation de 80 fonctions en relation avec les besoins des écoles. On a ainsi identifié 65 fonctions à éliminer et à déplacer. Le déplacement le plus important a touché les « curriculum specialist » (conseillère ou conseiller pédagogique) qui ont été assignés pour la plupart à des écoles. Un comité de placement paritaire a été constitué et a même réalisé des placements dans le secteur privé.

Le partenariat qui permet d'accroître l'influence et la participation aux décisions du personnel de l'éducation s'établit dans un premier temps au niveau du district ou commission scolaire. Certaines décisions sont déléguées aux écoles dans la perspective d'en arriver, à terme, à des équipes vraiment fonctionnelles à ce

niveau. Pour préparer le terrain, on compte sur une dizaine d'écoles d'avant-garde qui expérimentent les différentes facettes de la prise de décisions au niveau local. On insiste beaucoup sur l'importance de construire, au niveau local, les capacités nécessaires à la prise de décisions par consensus, à la résolution de problèmes, etc.

L'évaluation des résultats obtenus

Pour le syndicat, on estime être parvenu à mi-chemin du processus. Actuellement, 47 % des écoles ont établi un processus de prise de décisions conjoint. La démarche se veut progressive puisqu'elle suppose avant tout un changement dans les attitudes et dans les compétences, tant pour les individus que pour les institutions. Il s'agit d'un processus de relations entre personnes qui demande du temps pour parvenir à maturité.

L'évaluation que fait le syndicat de cette nouvelle approche de l'action syndicale s'avère nettement positive. Il n'est pas question de revenir en arrière. Mais l'engagement dans le processus de décision et la négociation par résolution de problèmes exigent un syndicalisme fort, porteur d'une vision. Il faut rechercher l'engagement concret du plus grand nombre d'individus. Il faut pouvoir soutenir cet engagement d'une formation appropriée, construire de nouvelles capacités pour soutenir l'action en fonction d'objectifs communs.

Un des avantages majeurs de la nouvelle approche syndicale est que dorénavant la cotisation syndicale se traduit dans un soutien quotidien dans le travail. Le syndicat a d'ailleurs formé des responsables syndicaux qu'on qualifie de « cheer leaders » pour aider les gens à s'organiser dans les écoles. Chaque « cheer leader » est responsable d'une dizaine d'écoles.

Il apparaît, par ailleurs, dans le cas traité ici, que le rôle d'initiateur joué par le syndicat a contribué au jugement positif porté sur l'évolution de la situation. Ceci a permis de teinter fortement les nouvelles modalités de prise de décision au niveau des écoles.

L'expérience de Seattle permet d'identifier certains éléments à retenir pour quiconque voudrait s'engager dans une démarche comparable. Soulignons d'abord l'importance du lien avec la communauté, mais aussi l'intérêt de faire reposer le partenariat sur une participation significative à la prise de décisions. La prise de décisions prend aussi tout son sens lorsque des ressources financières et humaines sont en jeu. L'horizon temporel et l'instauration progressive du changement figurent aussi parmi les nécessités à considérer.

Permettre davantage la prise de décisions dans l'école suppose aussi accepter l'existence de différences dans le fonctionnement des écoles. Comment permettre ces adaptations tout en maintenant l'intégrité des conditions de travail et l'équité entre les milieux. Au-delà de la confiance mutuelle, on a prévu un mécanisme de dérogation qui permet à la commission scolaire et au syndicat de se prononcer sur les ententes locales qui affectent la convention collective de façon à pouvoir départager entre ce qui relève de l'adaptation et ce qui constitue une contradiction flagrante avec le contrat de travail.

La participation à la prise de décision amène le syndicat à revoir et à élargir son rôle. Le rôle de soutien aux écoles, notamment par la formation, prend une importance primordiale. Une large participation des membres à l'ensemble du processus constitue aussi un facteur indéniable de réussite. Si cette action demande un syndicalisme fort, elle contribue par ailleurs à renforcer la légitimité du syndicalisme en rapprochant son action du quotidien des membres. Cette action renforce aussi la crédibilité du syndicat et de ses propositions dans la communauté et contribue ainsi à rehausser son influence.

PARTIE II

Passer à la négociation raisonnée : l'expérience de la Wisconsin Educational Association (affiliée à la NEA)

Fondé en grande partie sur son expérience de négociateur pour la Wisconsin Educational Association à Appleton (ville de 60 000 habitants), le propos de Hank Krokosky rend compte d'un changement initié par la partie patronale dans les modes de négociation et de prise de décision. Après six ans d'expérience, le bilan qu'en tire ce négociateur chevronné mérite notre attention. En effet, même quand la nouvelle approche en négociation est imposée et qu'on est sceptique au point de départ, il est possible de réussir et d'atteindre les objectifs syndicaux, à tel point, qu'on n'aspire pas à revenir en arrière.

Au départ : un système bloqué et un changement à la direction

L'état des relations de travail dans le district scolaire d'Appleton était difficile. Les négociations traînaient en longueur. On passait souvent l'année sans contrat puisque les négociations n'aboutissaient qu'en mai. Le rôle joué à l'époque par la structure administrative est évalué sévèrement par le syndicat. On estime qu'elle agissait comme un filtre biaisant entre le syndicat et les responsables élus (au Québec : les commissaires), empêchant ainsi la solution des problèmes.

L'arrivée d'une nouvelle direction au district scolaire, avec un style de leadership davantage charismatique, a forcé le syndicat à examiner des méthodes alternatives de négociation et à envisager des modalités permettant d'accroître la prise de décision dans les écoles. Le syndicat posa comme première condition à l'expérimentation de ces nouvelles approches que les responsables élus (commissaires) participent à toutes les étapes du processus de façon à éviter les « filtres ». De plus, le syndicat exigea que les discussions puissent porter sur l'ensemble de l'organisation du travail. Enfin, on s'assura des conditions d'une large participation au processus, notamment par une importante activité de formation.

Apprivoiser de nouvelles relations

La première étape dans l'expérimentation de la nouvelle approche de négociation (collaborative approach) fut une séance conjointe de formation. Cette formation permet d'établir les principes de base de la nouvelle approche. Le premier élément repose sur une communication claire et accorde une importance décisive à la transparence et à la qualité de l'information partagée par les deux parties sur

les problèmes à résoudre. Un deuxième élément fondamental pour définir cette approche tient à ce que la négociation doit faire focus non pas sur les positions de départ des parties mais sur leurs intérêts respectifs. Troisièmement, il est important d'envisager conjointement une diversité de solutions et d'évaluer chacune en fonction de la capacité de chacun à vivre avec les différentes solutions envisagées. Un quatrième élément considéré au point de départ et qui constitua, semble-t-il, un facteur important de réussite, fut le recours à une ressource extérieure, appelée « facilitateur », pour permettre aux parties de s'initier au nouveau processus de négociation et d'en suivre les différentes étapes. Ce « facilitateur » peut aussi permettre de résoudre certaines impasses puisque la coopération représente un processus progressif et que les anciennes attitudes ont souvent tendance à ressurgir. Cependant, dans la mesure où on adopte cette approche de négociation sur une base permanente et qu'elle s'étend à un autre niveau (à celui de l'école, ce qui est inévitable une fois le processus lancé), il faut penser à abandonner le recours à des « facilitateurs » externes trop coûteux et former localement ses propres « facilitateurs ».

Malgré l'importance accordée ici au processus, il demeure que ce sont les résultats visés qui sont importants. L'adhésion du syndicat à cette démarche a toujours eu pour objectif de rechercher une bonne convention collective à présenter aux membres.

Le fonctionnement de la négociation mérite qu'on s'y attarde. La négociation se mène premièrement au niveau d'un grand comité de négociation formé de treize membres syndicaux et de treize membres patronaux. Cependant, pour aborder les différents problèmes, on a formé trois sous-comités ayant pour mandat d'aborder des questions spécifiques : un sous-comité pour les questions salariales et les bénéfices sociaux, un autre sur les conditions de travail et un troisième sur les enjeux professionnels. Les questions les plus difficiles à résoudre sont celles ayant des incidences financières importantes, ce que l'on décrit souvent comme le « monétaire lourd ». Chaque enjeu est traité séparément comme autant de problèmes à résoudre.

Un enjeu clé de la négociation concernait le type de flexibilité requise pour permettre aux différentes écoles d'avoir la marge de manoeuvre pour prendre des décisions significatives. Par ailleurs, on a aussi développé un mécanisme de dérogation à la convention collective qui assure un droit de veto au syndicat au regard de certaines ententes locales qui pourraient menacer l'intégrité du régime de relations de travail. Pour le syndicat, ce mécanisme de dérogation constitue une pièce centrale dans le processus de décentralisation de la prise de décision. Il permet d'intervenir si un conflit se développe entre les membres du syndicat dans une école. Il permet d'éviter de créer des précédents dans une école qui pourraient avoir des répercussions indésirables dans d'autres écoles.

Plus positivement, le mécanisme de dérogation constitue un garant de la cohérence requise et représente aussi une garantie contre des initiatives tous azimuts qui risqueraient de déstabiliser les institutions. *Le mécanisme de dérogation laisse toutefois aux écoles une large autonomie.* Il s'agit davantage d'un mécanisme de dernier recours. D'ailleurs, on suggère aux écoles une procédure leur permettant de procéder à l'analyse de leur demande avant de la soumettre au comité de dérogation. De plus, les organes centraux, tant du côté patronal que syndical, admettent que la prise de décision dans l'école suppose qu'on soit prêt à perdre un certain contrôle sur tout ce qui se passe dans les écoles.

Malgré le fait que l'initiative de s'orienter vers une nouvelle approche de négociation venait de la partie patronale et malgré le fait que le syndicat avait à l'origine plusieurs réticences, on a mené deux négociations consécutives à Appleton sur la même base, à la satisfaction du syndicat. Ceci ne signifie pas que le jugement syndical soit sans nuance comme nous le verrons bientôt, mais de fait, on ne reviendrait pas à l'ancienne façon de faire.

Comment cela se passe-t-il maintenant dans les écoles ? *Dans un premier temps, il y a eu nécessité d'une formation à la gestion par consensus pour toutes les intervenantes et tous les intervenants.* Maintenant, une bonne partie du budget est gérée localement. Les écoles fonctionnent comme le personnel en décide. Comme le mentionnait Hank Krokosky, on peut toujours choisir de ne pas participer à la prise de décision, mais on ne peut plus se plaindre après coup de la décision. Par ailleurs, la satisfaction peut être variable d'une école à l'autre et cela dépend très souvent de l'attitude de la direction locale ou de sa précipitation à imposer le changement.

Une solution mais pas une panacée

Deux acquis ressortent de façon indiscutable des six années d'expérience à Appleton. Premièrement, on peut aborder plus facilement le fond des dossiers en négociation et y apporter des solutions. Deuxièmement, les premiers concernés peuvent maintenant être partie prenante aux décisions et les influencer.

Néanmoins, les nouvelles approches amènent aussi de nouveaux défis. Ainsi, sur quelle base doit-on choisir les représentantes et représentants du personnel au niveau local ? S'agit-il d'un mandat syndical ou d'un mandat institutionnel ? Comment définir un consensus ? Cela veut-il dire que toutes et tous doivent être en accord pour qu'une décision soit prise ? Comment s'assurer que la participation aux décisions ne se fasse pas strictement sur une base bénévole ? Comment dégager le temps pour permettre cette participation ?

Il faut aussi constater que la participation aux décisions ne libère personne des contraintes budgétaires. À l'expérience, il s'avère particulièrement douloureux pour n'importe qui de gérer une coupure budgétaire.

Un des problèmes rencontrés relève des relations entre les différentes catégories de salariés. Même si toutes les catégories sont représentées aux différents comités paritaires, il semble que le personnel de soutien ait plus de difficulté à se faire accepter comme partenaire à part égale.

Le développement de la prise de décision au niveau de l'école soulève aussi toute une série de remises en question sur les rapports entre le syndicat et ses membres. Il y a un ensemble d'exigences nouvelles liées au soutien à la participation, notamment au niveau de la formation syndicale. Avant on déléguait au syndicat le soin de régler un problème en posant un grief, en renégociant une clause de la convention collective. Dorénavant, on attend du syndicat qu'il fournisse les informations et les moyens nécessaires pour permettre aux milieux de régler leurs problèmes. Il peut s'avérer très difficile pour le syndicat de s'opposer à une décision d'un groupe de membres qui risque d'avoir des conséquences négatives sur les autres.

Dans un autre ordre d'idée, on a constaté un roulement important des représentantes et représentants du personnel dans les différents comités. Comment assurer la stabilité nécessaire au bon fonctionnement et à l'avancement des dossiers ?

Il semble aussi évident que si le syndicat ne réussit pas à assurer son rôle d'influence dans ce nouveau contexte, les risques de désyndicalisation menacent. Mais il semble tout aussi évident que la question n'est pas de savoir si le syndicat doit ou non relever ce défi mais bien comment il doit le relever.

PARTIE III

Décider dans l'école, pour la réussite éducative : une expérience négociée à Greece (État de New-York)

À l'instar de ce qui s'est passé à Appleton au Wisconsin, l'expérience de négociation raisonnée et de prise de décision dans l'école menée à Greece dans l'État de New-York a été réalisée à l'initiative de la direction du district scolaire. Mais ce qui distingue l'expérience du syndicat de l'enseignement de Greece, c'est le lien que ce syndicat a réussi à établir entre la réussite éducative et ces nouvelles approches de négociation et de gestion.

Il importe de rappeler que l'information sur la situation à Greece nous a été fournie par madame Karen Alexander, présidente du syndicat.

L'épuisement du modèle traditionnel de négociation et de gestion

Le district scolaire de Greece, situé près de Rochester dans l'État de New-York constitue le septième district scolaire en importance de l'État. Il compte 2 000 personnes à son emploi.

Au début des années quatre-vingt, la région connaît, comme partout ailleurs en Amérique, une grave crise de l'emploi. Dans ce milieu de cols blancs, faiblement syndiqués et où dominent quelques grandes industries, le contexte est loin d'être favorable à l'action syndicale. On relève même un mouvement à la désyndicalisation de la part d'individus à la recherche de bénéfices personnels.

Le district scolaire représente le deuxième employeur en importance sur le territoire de Greece. Déjà mécontents de leurs salaires, les enseignantes et les enseignants, de même que les autres groupes de personnel à l'emploi du district scolaire, voient leur pouvoir d'achat diminuer. Parallèlement, le personnel de l'éducation voit son travail se complexifier suite à des changements sociaux majeurs dans la communauté. D'un milieu social aisé on passe à une composition sociale plus hétéroclite comprenant davantage de minorités, de familles monoparentales démunies. Le nombre d'enfants présentant des retards d'apprentissage ne cesse de croître.

L'état des relations de travail se trouve profondément marqué par l'insatisfaction profonde au sein du personnel. Les griefs s'empilent. Les coûts reliés à l'arbitrage et aux représentations en justice connaissent une croissance soutenue tant pour le syndicat que pour le district scolaire. De plus, le syndicat avait de plus

en plus l'impression que les avantages contenus dans la convention collective avaient atteint un seuil.

L'initiative prise par le surintendant responsable du district scolaire de proposer une nouvelle approche des relations de travail et de la gestion fondée sur la prise de décision dans l'école est arrivée à un moment propice. Mais passer d'une culture de la confrontation à une autre fondée sur la collaboration demande du temps et comporte une démarche exigeante. Le syndicat a mis cinq ans à élaborer une plate-forme à laquelle adhèrent largement ses membres. Cette plate-forme établit notamment clairement la volonté du syndicat de travailler avec la municipalité et le réseau communautaire. Elle affirme aussi la volonté de changer la culture organisationnelle de l'école pour dépasser le climat de confrontation qui régnait.

Changer de culture, pour la réussite éducative

Les parties se sont tournées dans un premier temps vers le modèle de négociation raisonnée du Harvard Negociation Project. Une formation intensive de trois jours a été organisée pour quatre-vingt personnes en situation de responsabilité au syndicat et au district scolaire. La négociation entreprise conséquemment sur cette base a abouti, en 1989, à la signature d'une convention collective de cinq ans qui a apporté un lot de modifications à la convention collective, davantage au niveau des principes et des concepts qu'à celui des clauses.

La nouvelle convention définit le cadre permettant le développement de la prise de décision au niveau de l'école et de la participation aux décisions des enseignantes et enseignants, ainsi que des autres groupes de personnel. La convention prévoit de plus un programme d'appui aux membres des syndicats pour favoriser leur participation à la prise de décision. Ce programme qui est jugé aujourd'hui comme un élément clé du succès de l'expérience a été réalisé avec un appui significatif de la NEA et une subvention du service fédéral de médiation.

L'approche du syndicat fut de favoriser l'engagement du plus grand nombre de membres dès le début et dans le processus même de la prise de décision. On a créé plusieurs comités qui travaillent à développer et à proposer des solutions sur des questions spécifiques. Ceci exige une approche intensive de la formation syndicale, notamment pour la formation de facilitateurs. La collaboration soutenue de la NEA a fortement contribué à améliorer l'image de la centrale nationale auprès des membres. *Pour le syndicat, il ne s'agit pas d'imposer aux membres la participation aux décisions mais de leur donner l'opportunité et les moyens de le faire.*

Fonctionner par consensus demande un apprentissage. Dans une approche de résolution de problèmes, il ne s'agit pas pour les individus de se prononcer pour ou contre une solution, mais d'évaluer leur capacité de vivre avec les différentes avenues de solutions proposées. Si on s'estime incapable « de vivre avec », on a le devoir de proposer une alternative qui fait nécessairement l'objet d'une nouvelle discussion pour en arriver au consensus. Il ne s'agit pas que d'une autre façon de faire. Il s'agit d'une culture très différente des pratiques démocratiques fondées sur les procédures des assemblées délibérantes où s'affrontent les pour et les contre, les propositions et contre-propositions, les amendements et les contre-amendements.

Pour chaque école, les syndicats choisissent les objets qu'ils veulent mettre en discussion et ceux qu'ils délèguent au responsable administratif, à la direction de l'école. Généralement, les objets retenus renvoient directement à l'expertise du personnel et au travail auprès des jeunes. Dans une école, on a aussi laissé au directeur le dossier des autobus scolaires et de la cafétéria pour se centrer sur les enjeux de la réussite éducative.

Le nouveau processus de décision assure une influence déterminante du personnel sur le budget de l'école. Comme le disait Karen Alexander, *« c'est maintenant le temps pour nous de s'organiser »*. Le budget est largement décentralisé au niveau de l'école sauf pour les salaires, les bénéfices sociaux et le transport scolaire. Les décisions prises à l'école concernent le curriculum, le fonctionnement de l'école, le partage des fonctions et responsabilités, les horaires de travail, etc. Le fonctionnement des comités cherche aussi à assurer la participation des parents. Les décisions se prennent sur la base de l'intérêt mutuel, en se centrant sur les enjeux et non sur les personnes ainsi qu'en recherchant différentes voies de solution.

Comment s'établit le lien avec la réussite éducative ? Le syndicat estime que les nouvelles réalités sociales ont contribué à augmenter la charge de travail en éducation et que le personnel a besoin d'une meilleure information pour agir auprès des jeunes. Avec de bonnes données, on peut faire un meilleur travail et développer des approches plus adaptées. C'est encore plus important lorsque les budgets sont coupés. Bref, comme le mentionnait Karen Alexander, *« Nous avons besoin de participer aux décisions pour faire une école meilleure »*. L'information est l'élément clé, l'essentiel du pouvoir dans cette négociation. Dans cette perspective, le syndicat part gagnant parce que ce sont ses membres qui possèdent l'expertise.

Deux facteurs importants ont permis de renforcer l'adhésion des enseignantes et des enseignants au processus. Comme premier facteur on peut relever que le changement dans les attitudes a été suivi d'une amélioration des conditions salariales. Les exigences de diplomation requises pour l'enseignement ont été

augmentées et les enseignantes et enseignants furent encouragés à obtenir un « master degree ». L'obtention de ce grade permettait une augmentation de salaire appréciable. Le fait de s'être fait concrètement les promoteurs d'une amélioration de la qualité de l'éducation a permis de faire reconnaître le professionnalisme des enseignantes et enseignants.

L'autre facteur important a consisté en l'apport de ressources nouvelles dans les écoles, par l'affectation des conseillères et conseillers pédagogiques à des écoles plutôt qu'au bureau administratif du district scolaire.

Des acquis réels, des défis toujours présents

Beaucoup de choses ont changé depuis la signature de l'entente de 1989 à Greece. Il n'y a eu qu'un seul grief en six ans et le règlement de ce grief par les voies traditionnelles n'a pas contribué à ce qu'on s'ennuie de la « vieille époque » où les conflits se réglaient de cette manière puisque le règlement a déplu à tout le monde, bien que le syndicat ait eu gain de cause en arbitrage.

Globalement, l'approche par résolution de problèmes fonctionne bien. Aux dires de la présidente du syndicat, la culture de confrontation a changé, ce qui permet de consacrer les énergies à autre chose notamment à la qualité de l'éducation. D'ailleurs, les membres du syndicat semblaient être mûrs pour un changement de culture. Il y a deux ans, ils ont confirmé le virage pris lors de l'élection à l'exécutif syndical en réélisant l'équipe en place contre une équipe qui proposait un retour à une approche plus traditionnelle.

Bien qu'on fasse un bilan positif de l'expérience des six dernières années, le débat sur les stratégies syndicales demeure d'actualité. D'ailleurs, plusieurs questions restent ouvertes. Ainsi, il n'est pas toujours évident de participer à la sélection du personnel. Les normes sont difficiles à établir école par école. Le temps requis pour la participation exige aussi une remise en question de la façon dont le temps est utilisé. Par ailleurs, certaines erreurs ont été commises. Par exemple, au début, on n'a insisté que sur la participation des enseignantes et enseignants, pour s'apercevoir rapidement qu'il y avait d'énormes avantages dans la participation de toutes les autres catégories de personnel, de même que des parents.

De plus, au début on a favorisé d'importantes coupures dans l'administration et les services pédagogiques. Si certaines réaffectations étaient nécessaires, on admet maintenant avoir sous-estimé le besoin de support pédagogique externe et les tâches de gestion. Ces erreurs furent néanmoins corrigées rapidement.

L'intégration du souci de la réussite éducative à la prise de décision demeure un enjeu continuellement ouvert. Syndicalement, il faut vérifier les intérêts des

membres sur une base continue : formation de groupes de travail, formation des membres, communication soutenue avec les membres, etc. Ceci représente un défi d'autant plus grand que le support fourni initialement par le service de médiation fédéral et par la NEA va diminuer alors même que la participation est devenue une condition de travail importante à laquelle tiennent les membres du syndicat.

Néanmoins, peu importe les approches de négociation, il semble que le contexte demeure sensible aux changements d'intervenants. Ainsi, de nouveaux commissaires élus récemment, plus conservateurs et n'ayant pas suivi la formation à la négociation raisonnée, font qu'il est possible que la prochaine négociation s'engage de façon plus traditionnelle. Les acquis demeurent donc sensibles aux changements politiques qui peuvent survenir, mais les membres du syndicat tiennent à protéger leur droit de participer aux décisions. Bref, le syndicat aura toujours bien du travail sur la planche.

PARTIE IV

Les orientations de la NEA : l'enjeu syndical

Nos deux dernières séances de travail ont porté sur les pratiques et les politiques de la NEA à l'égard de la prise de décision au local et de la négociation sur la base des intérêts. Messieurs Arden Shumaker et Jacques Nacson, spécialistes des questions organisationnelles, de la négociation et des pratiques professionnelles pour la NEA, nous ont présenté le point de vue de leur organisation.

Quelques considérations générales

L'approche traditionnelle de la gestion en éducation a la prétention de pouvoir dire quoi faire et quand le faire en s'appuyant sur les limites établies dans le contrat de travail. La gestion traditionnelle a pour objectif permanent de limiter l'autonomie professionnelle.

Dans un tel contexte, le courant du « site-based decision making » (SBDM) s'est présenté aux yeux de la NEA comme un moyen d'obtenir une meilleure reconnaissance du professionnalisme de celles et ceux qui font l'école au quotidien. Mais il est très important pour la NEA de bien distinguer la fin et les moyens. Tant la prise de décision au local (SBDM) que la négociation sur la base des intérêts ne constituent que des véhicules pour atteindre les objectifs syndicaux et pour simplifier la résolution des problèmes.

En conséquence, il s'avère de la première importance d'établir au point de départ ce que nous recherchons comme école et comme syndicalisme. Il s'agit de définir encore plus clairement les valeurs et les intérêts qui fondent l'action syndicale en éducation. La prise de décision sera d'autant possible que les gens engagés dans ce processus partageront un but commun et les mêmes objectifs de base.

Un tel engagement vers le site-based decision making et l'interest-based bargaining représente un changement stratégique majeur pour la NEA. Le rôle du syndicat passe de celui de machine à griefs à celui de soutien à l'engagement. Ceci amène un ensemble de transformations dans la façon d'exercer les responsabilités du syndicat local et de la Centrale. Pour soutenir le long processus de transformation des pratiques de gestion et de négociation, la formation syndicale joue un rôle clé. Il faut développer les compétences requises pour permettre au processus de venir à maturité : résolution de problèmes, travail d'équipe, approche collaborative dans le travail, gestion du budget et du personnel, etc.

De toute évidence, il s'agit aussi d'un processus exigeant en temps. Selon messieurs Shumaker et Nacson, il y a un effort particulier à faire et si on veut tout comptabiliser au point de départ, on n'atteindra jamais l'engagement nécessaire. D'ailleurs, le succès de ces nouvelles approches repose sur la participation du grand nombre des membres à travers un ensemble de comités. Il ne s'agit pas d'un mouvement qui peut se restreindre à quelques leaders. Il ne faut pas limiter les sujets de discussions, car l'engagement viendra en grande partie du sentiment qu'il est dorénavant possible de prendre des décisions sur des sujets importants dans les préoccupations des enseignantes et enseignants, comme du personnel professionnel et du personnel de soutien. Cet engagement supplémentaire devient le nouvel ingrédient de base permettant d'établir un rapport plus favorable à la négociation de conditions de travail satisfaisantes.

Les enjeux de la participation aux décisions

Syndicalement, la participation à la prise de décision se fait dans la perspective d'améliorer la qualité des décisions en éducation et pour améliorer la réussite éducative. Le sens véritable de l'engagement syndical dans la prise de décision dans l'école dépend largement de sa vision de l'éducation. On ne décentralise pas pour décentraliser, mais pour améliorer l'efficience du système d'éducation en faisant en sorte que les décisions prises reflètent les besoins de celles et ceux qui font l'école et de leurs élèves.

L'organisation syndicale a tout intérêt à prendre l'initiative sur ces questions. Messieurs Shumaker et Nacson insistent toutefois pour que cette démarche soit associée à un objectif clair et qualitatif comme la réussite éducative ou l'amélioration de l'éducation, car à défaut d'une telle vision il ne s'agira plus que d'un transfert de pouvoir déplaçant les heurts et les affrontements au niveau de chaque école. Ils insistent aussi pour dire, qu'à certains égards, la participation à la prise de décision exige davantage un contrat entre les syndiqués eux-mêmes qu'entre la commission scolaire et le syndicat. L'enracinement de préoccupations professionnelles et d'un ensemble de valeurs guidant l'action syndicale et auquel les membres adhèrent diminue les risques de clivage entre « syndicalistes » et « professionnalistes ».

Il est néanmoins indispensable de bien définir le cadre dans lequel pourra se développer la participation à la prise de décision. Pour la NEA, un accord de partenariat reconnaissant notamment l'égalité des parties doit précéder l'implantation du site-based decision making. Il faut aussi une entente prévoyant comment le site-based decision making sera implanté et comment il fonctionnera. Une telle entente permet d'établir le mode de désignation des représentantes et représentants des différentes catégories de personnel, les mandats des différents comités, les sujets abordés, l'imputabilité, etc. Il semble aussi important de prévoir un

mécanisme permettant de suivre l'application de la convention collective et d'autoriser si nécessaire certaines dérogations sans déstabiliser l'ensemble des conditions de travail. Il peut aussi être très utile d'imaginer un mécanisme de médiation entre membres syndiqués d'une même école ou d'écoles différentes.

L'enjeu de l'engagement syndical dans la prise de décision consiste finalement à développer un modèle alternatif à l'ancienne structure hiérarchique dont l'inefficacité n'est plus à démontrer. L'alternative recherchée repose sur une influence accrue des différentes catégories de personnel sur la prise de décision. Il devient dès lors essentiel de bien définir les enjeux sur lesquels on veut intervenir, de se donner la formation nécessaire, mais surtout d'assurer la circulation et la qualité de l'information. L'information représente un ingrédient indispensable pour amener les gens à travailler ensemble à résoudre les conflits.

Le rôle de l'organisation syndicale doit se transformer en conséquence. Les modes de gestion à plusieurs paliers hiérarchiques ont fait en sorte que le syndicalisme a réagi en reprenant la même structure hiérarchique. Si on cherche à diminuer les paliers hiérarchiques dans l'organisation du travail, les syndicats auront pour leur part à réduire le nombre de leurs paliers hiérarchiques ou à en redéfinir l'importance relative pour devenir encore plus proche du vécu des membres. S'il se transforme, le rôle du syndicat ne perd pas en importance. Il doit transmettre la même information à tout le monde, en centralisant l'information pour la rediffuser à l'ensemble des écoles, des régions, des secteurs. Il doit aussi fournir la formation nécessaire à l'engagement demandé et l'aide nécessaire à l'implantation du changement. Le syndicat doit aussi développer un rôle de médiation entre les membres et favoriser l'engagement du grand nombre dans le processus.

La participation aux décisions soulève un enjeu majeur au plan de la représentation. Qui parle au nom de qui ? Dans les faits, il existe actuellement une grande variété de situations. Certains syndicats établissent une distinction claire entre le rôle de délégué syndical et la participation aux décisions dans l'école. D'autres exigent au contraire que le délégué syndical joue un rôle majeur dans ce processus. Enfin, il y a des syndicats qui laissent les écoles choisir le modèle qui leur convient le mieux à cet égard. Pour la NEA, il s'agit là d'une décision cruciale et on considère important de lier la participation aux décisions et les responsabilités syndicales (délégué), de façon notamment à assurer une meilleure fluidité de l'information.

Deux enjeux importants de la participation à la prise de décision doivent être soulignés. Il y a d'abord le temps requis pour participer. La question se pose inévitablement dès le point de départ. La NEA a développé une approche très pragmatique de la question en s'appuyant sur les expériences de ses syndicats affiliés. Elle a réalisé un guide qui vise à revoir l'utilisation du temps, de façon à

éliminer les périodes consacrées à des tâches bureaucratiques pour dégager le temps requis pour la participation. Le guide aborde d'autres aspects de l'usage du temps et notamment des modèles organisationnels de l'enseignement permettant de dégager du temps (team teaching, classes ouvertes, etc.). Bref, l'usage du temps devient un des premiers objets de la prise de décision dans le nouveau contexte du site-based decision making.

L'autre enjeu majeur renvoie à la gestion des conflits. Peu importe l'évolution des modes de gestion, les sources de conflits existent et peuvent éclater au grand jour. Pour la NEA, il ne faut pas voir dans un conflit quelque chose de mauvais en soi mais plutôt une occasion de résoudre un problème. À la limite, on peut même dans certains cas revenir aux modes traditionnels de gestion des conflits (par ex : le grief). Avec l'approche du site-based decision making, on cherche à créer un mécanisme à l'intérieur de l'école pour régler les conflits plutôt que d'amener ceux-ci à des niveaux supérieurs dès que ça commence à aller mal. Bien sûr, cela exige de l'équipe-école des règles de fonctionnement admises par tous.

Finalement, ce qui change fondamentalement se ramène au fait que dorénavant le syndicat est perçu comme ayant un rôle autant dans le développement de l'éducation que dans la défense de ses membres et ceci dans le cadre d'un partenariat. Mais aujourd'hui comme hier, la vigueur de l'action syndicale repose sur l'intensité de sa vie démocratique.

Les enjeux de la négociation sur la base des intérêts

Au fil des ans, l'approche conflictuelle a ralenti et limité la négociation collective du fait que les parties se méfiaient des gains passés de l'autre. Dans la négociation traditionnelle, on est plus préoccupé par la défense des droits et la définition de la façon dont on est traité. La négociation sur la base des intérêts peut contribuer à réouvrir le processus. Dans la négociation fondée sur les intérêts, on recherche la résolution des problèmes vécus. On veut ainsi permettre une meilleure efficience du travail et une qualité de vie au travail facilitant l'atteinte d'une éducation de qualité et l'établissement d'une collaboration soutenue dans l'école.

La nouvelle approche de négociation étant centrée sur la résolution de problèmes, la négociation devient un processus quasi continu. Cette approche fonctionne lorsque les parties savent qu'elles ont respectivement la capacité de se confronter à l'autre pour chercher à vaincre, mais qu'elles s'entendent pour ne pas utiliser ce pouvoir au profit de la coopération. En conséquence, les deux parties doivent reconnaître qu'elles ont besoin l'une de l'autre pour atteindre leur but et mettre de côté les luttes de pouvoir. Dans un cas où les rapports de pouvoir sont débalancés, l'existence d'un tiers est essentielle pour rétablir l'équilibre et lancer

le processus. Il ne s'agit pas pour autant d'un « love-in » pour reprendre l'image utilisée par les représentants de la NEA.

Ce qui se retrouve au coeur de la négociation ce sont les intérêts des parties. De là l'importance d'établir clairement les intérêts. Les membres doivent être étroitement associés au processus et leurs connaissances doivent être utilisées pour alimenter la négociation. Il est reconnu que la partie qui amène le plus d'information dans le processus jouit d'un avantage considérable. Il appartient au syndicat d'en profiter pour avoir l'initiative dans les discussions.

Ceci permet d'illustrer la nouvelle dynamique guidant la mobilisation syndicale dans le cadre d'une négociation de ce type. La mobilisation repose fondamentalement sur la fluidité des informations de façon à établir clairement la base des intérêts sur lesquels établir la négociation mais aussi pour vérifier continuellement auprès des membres si les solutions envisagées renvoient à leur perception des intérêts en cause. L'existence d'une telle dynamique s'avère essentielle à la survie du processus.

Il est aussi important, en lien avec le site-based decision making de bien préciser ce qui doit demeurer le « tronc commun » des conditions de travail, ce qui peut être discuté localement et le processus permettant une dérogation à la convention collective. Enfin, considérant l'importance de la formation et les exigences de la période de transformation des pratiques existantes, la négociation doit aussi considérer ces questions.

À l'expérience, il est relativement facile de composer avec des intérêts communs ou convergents. Le véritable test survient lorsque les parties abordent des questions où les intérêts sont opposés (par exemple : la recherche de flexibilité par les employeurs et la recherche de déprécarisation de l'emploi par le syndicat). C'est là que la recherche d'une multiplicité de solutions permet au processus d'arriver à une entente. Dans le cas contraire, il reste toujours le recours au processus traditionnel de gestion des conflits.